FAPESP OU CNPq?

Simon Schwartzman

Publicado na *Folha de São Paulo*, 28 de maio de 1988.

A comparação desfavorável que fiz, em artigo recente na *Folha de São Paulo*, entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Fundação de Amparo a Pesquisas de São Paulo provocou a discordância do atual Presidente do CNPq, geneticista Crodovaldo Pavan. "Fui Presidente da FAPESP (Conselho Técnico Administrativo) e conheço bem os dois sistemas", me escreve. "Posso garantir que o CNPq não está, em qualquer área, em situação inferior à FAPESP". O ponto principal da carta de Pavan, e com o qual concordo inteiramente, é que estas duas instituições não são facilmente comparáveis, dadas as funções diferentes que desempenham.

Na realidade, qualquer discussão sobre os chamados "gastos administrativos" do CNPq necessita tomar em conta pelo menos três aspectos totalmente distintos. O primeiro é que o CNPq, ao contrário da FAPESP, tem sob sua responsabilidade a manutenção de uma série de institutos de pesquisa, alguns dos quais, como o Instituto de Matemática Pura e Aplicada e o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas no Rio de Janeiro, de reputação e qualidade indiscutíveis. A maioria destes institutos foi sendo "recolhida" pelo CNPq através do tempo, como forma de salvá-los do desaparecimento pela falta de recursos. Por isto mesmo, cada um tem sua história e sua "cultura" científica e administrativa próprias. Me parece que isto é como deveria ser, e não teria sentido nem tratar de mover estes institutos para outros setores ou universidades, que não os absorveria de forma adequada, nem expandir este sistema acima dos atuais limites, às custas, por exemplo, da pesquisa que muitas universidades já desenvolvem. As únicas dúvidas que realmente poderiam existir a este respeito é se o CNPq tem, em relação a estes institutos, mecanismos que assegurem que todos funcionem em um patamar de desempenho compatível com seus custos e sua posição de instituições nacionais de pesquisa científica e tecnológica; e que eles não recebam tratamento desproporcionalmente favorável, em termos de salários e outros recursos, em detrimento de outras instituições de pesquisa igualmente competentes e merecedoras de apoio no país.

Totalmente distinta é a questão das chamadas "atividades de fomento" ou de política científica enquanto tal, que o CNPq desenvolve ao lado da concessão de bolsas e auxílios de pesquisa. "Impulsionamos um programa de cooperação internacional e prestamos serviços a diversas instituições - como a FIPEC, do Banco do Brasil - e às Secretarias do Ministério da Ciência e Tecnologia. Somos responsáveis por dois museus e promovemos um trabalho de divulgação científica e de informação em C&T, destacando-se nisso a edição da "Revista Brasileira de

Tecnologia" e a "Estação Ciência". "Você poderia argumentar que o CNPq, como a instituição que é, não deveria existir, mas aí você terá em mim, nesse caso, um opositor. Com todos os defeitos que tem, o CNPq é um órgão indispensável para o desenvolvimento científico e tecnológico do país", afirma Pavan.

Creio que aí estão, efetivamente, as maiores dúvidas. O que se questiona é se uma administração burocrática, por mais dedicada que seja, tem condições efetivas de conduzir atividades de política científica e tecnológica tão diversas. A transformação do antigo CNPq em Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, tanto quanto a criação posterior do Ministério de Ciência e Tecnologia, são um resquício do tempo em que ainda se acreditava na organização "sistêmica" da administração pública, e nas virtudes do planejamento abrangente a ser conduzido por técnicos especializados. A conseqüência prática desta concepção é a criação de burocracias públicas que jamais conseguem realizar efetivamente seus objetivos, mas que desenvolvem, pouco a pouco, seus próprios interesses corporativos. Na prática, nem o CNPq, nem o MCT, jamais conseguiram ser o órgão de coordenação do chamado "Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia", em parte porque jamais conseguiram influenciar setores tão importantes da pesquisa científica no Brasil como a pesquisa nuclear, a pesquisa tecnológica de armamentos, a pesquisa agropecuária, a pesquisa industrial e a pesquisa em telecomunicações. Existem razões históricas que explicam esta debilidade congênita dos órgãos de política científica brasileiros; mas também existem razões sérias para duvidar se teria sido efetivamente melhor que todas estas atividades estivessem subordinadas a um super-ministério, que ficaria inevitavelmente sob o controle dos setores mais pesados do conjunto, os de índole militar, reduzindo ainda mais o espaço que a comunidade científica e acadêmica hoje dispõe.

Hoje valorizamos muito mais o pluralismo institucional e a descentralização. Sabemos que prioridades em pesquisa básica devem ser formuladas continuamente, em íntimo contato com os centros que as produzem, da mesma maneira que a pesquisa industrial, que não pode ser formulada separadamente do setor produtivo, e necessita estar ligada a uma política industrial coerente. A coordenação entre instituições e tipos de pesquisa é necessariamente frouxa, e a redundância, indispensável. Programas de longo prazo e de maior impacto, quando existem, não são estabelecidos por supostos critérios "técnicos" de planejamento, mas pela negociação política entre os diversos setores interessados. Se o governo tem sensibilidade para as questões de ordem científica e tecnológica, o presidente do Conselho Nacional de Pesquisas, ou um "national scientific adviser", como nos Estados Unidos, é suficiente para que ele se mantenha informado, e tome as decisões que se façam necessárias. Se não há esta sensibilidade, não há Ministro que a substitua, principalmente em situações em que ministérios são distribuídos como moeda política para a cooptação de eventuais opositores.

Tudo isto leva à convicção de que as estruturas burocrático-administrativas montadas, primeiro no Ministério do Planejamento, e depois no Ministério da Ciência e Tecnologia, são grandes demais, na maior parte desnecessárias, e significam não só um dreno de recursos que poderiam ser melhor aproveitados no financiamento direto do trabalho de pesquisa, como que desenvolvem interesses próprios, inventam com freqüência funções discutíveis, e acabam obstaculizando o funcionamento adequado das instituições de pesquisa do país. Um exemplo disto é a eterna disputa que existe, dentro do CNPq, entre comitês assessores e a administração pela concessão de auxílios de pesquisa e bolsas de estudo, com a freqüente criação de mecanismos e procedimentos paralelos que subtraem dos comitês seu poder de deliberação, com resultados normalmente desastrosos. Este não é um problema específico da atual administração do Conselho, mas uma situação que surge inevitavelmente quando uma burocracia de mais de mil funcionários se sente na necessidade de disputar poder com uma estrutura de comitês que é quem responde, bem ou mal, pelos valores, percepções e competência da comunidade acadêmica e científica do país.

A terceira questão é a do desperdício e da ineficiência pura e simples. Pavan termina sua carta com a boa notícia de que, "nos últimos anos, a direção do CNPq vem de forma persistente reduzindo proporcionalmente nossos gastos administrativos". Assim, se em 1983 foram concedidas 10 bolsas de estudo por cada funcionário na administração central do Conselho, em 1987 foram concedidas 19. Isto não se deve a uma redução do número de funcionários, que teria permanecido ao redor de mil, mas ao aumento do número de bolsas, que foi de dez para dezenove mil. Quanto a gastos, os dados do CNPq mostram que, em 1980, as funções de administração e coordenação do Conselho consumiam o equivalente a 63.4% dos gastos em auxílios e bolsas; em 1982 este valor caiu para a metade, 32%, voltando a cair novamente para 26% em 1985 e chegando a 17.3% em 1987. Trata-se, sem dúvida, de uma melhora expressiva, mas ainda muito longe do teto de 5% com que trabalha a FAPESP, e que seria de toda a conveniência que fosse estabelecido também, para o CNPq, inclusive pela reavaliação das funções e atividades que, com o tempo, o Conselho foi criando para si.